# FIRST ANNUAL REPORT 1986-1987

## ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

Canada

*"This will permit individual members of the Force the right to counsel, and many other advantages in their industrial relations with the Force."*

"This Committee in an unprecedented way, will guarantee the rights of RCMP members themselves and will ensure to Parliament and to Canadians at large that individual members of the Force are dealt with fairly."

"The most significant aspect of these proposed procedures relates to the review process and in particular, to the establishment of an external review committee."

*"The main feature of these grievances, discipline and discharge procedures is the appeal mechanism, and particularly the creation of an external review committee."*

*". . . the proposed legislation will firmly entrench the rights of members of the Force . . ."*

"It constitutes a guarantee of fair treatment for the member in question, as well as providing an important source of independent advice to the Commissioner."

*". . . many of the proposals contained in the Bill are based on the recommendations made by the (Marin) Commission . . ."*

"The report's recommendations are characterized by a remedial approach which seeks to ensure that the rights of citizens and members of the Force are clearly respected."

"... it will be independent of it (RCMP) ..."

*"Members of the Force have waited a longer period of time for that aspect of Bill C-65 which deals with internal grievances and discipline procedures."*

"... members will have an inalienable right to a hearing for any inequities they perceive to apply to them."

*"Perhaps what is best about this Bill, ... is that it represents the best views of those who govern and those who serve."*

*"I believe that such an external review committee is an invaluable mechanism for ensuring to the Commissioner an impartial view of all issues."*

"The Bill addresses the essential themes of the Marin Commission in a number of innovative and effective ways."

(Remarks made by Members of the House of Commons.)

# FIRST ANNUAL REPORT 1986-1987

## ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

Canada

First Annual Report 1986-1987
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee,
P.O. Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1987
ISBN 0-662-55227-X

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

June 12, 1987

The Hon. James Kelleher, P.C., Q.C.
Solicitor General of Canada
340 Laurier Avenue West
Sir Wilfrid Laurier Bldg.
Ottawa, Ontario
K1A OP8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the Royal Canadian Mounted Police Act, I hereby transmit to you the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1986-87 for transmission to Parliament.

Faithfully yours,

René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

# TABLE OF CONTENTS


## Foreword

PART I

**Retrospective (1974-1976)**

The Principles of Change ..... 1
The Concept of the Federal Police Ombudsman ..... 2
Discipline Procedure ..... 2
Grievance Procedure ..... 4
Matters Incidental and Relating to the Discipline System ..... 7

PART II

**Government Initiatives 1976-1986** ..... 9

PART III

**Mandate**

General ..... 13
Grievances ..... 13
Discipline ..... 14
Discharge and Demotion ..... 14
Travel, Living Expenses, Fees and Allowances ..... 15

PART IV

**Committee's Activities**

General ..... 17
Accommodation ..... 17
Budget ..... 17
Administrative Support Services ..... 18

PART V

Planning for the Future

Related Activities ..... 19
Training for the Members of the Committee ..... 20
Staffing of Personnel ..... 20
Preparation for Hearings ..... 21
Provision for Counsel ..... 21
Communication Plan ..... 21

PART VI

Implementing the Mandate ..... 23

# FOREWORD

Reporting to Parliament, when the period under review is but a few months, is challenging; the activities were limited. It is, however, an opportunity, seldom given, except within the confines of a decision to trace the steps leading to the creation of the External Review Committee and the amendments to the Royal Canadian Mounted Police Act.

In 1974 a Commission of Inquiry relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police was established. The ensuing Report, the debate over the concept of an Ombudsman, and Government Initiatives between 1976 and 1986 are documented in this Report for the benefit of the reader, along with the duties and powers of the Committee. This background may well assist in understanding the Act.

The necessity of using the first Report for that purpose may be debated, but the merits of having documented under one cover the steps leading to the 1986 legislation may be appreciated by those who come before the Committee, and those students of history who wish to better understand not only how and why it was established, but also why it has some powers but not others.

A debt of gratitude is owed to the personnel for their competence and dedication.

# 1 RETROSPECTIVE (1974-1976)

On June 6, 1974, a Commission of Inquiry relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police was established. The Commission met privately with all provincial Attorneys-General to discuss matters relating to its mandate. Public and private hearings were held throughout Canada; formal submissions were received, and formal and informal discussions were held with members of the RCMP across Canada. The Commission's findings were based on information and research both in Canada and abroad.

## THE PRINCIPLES OF CHANGE

In its report, the Commission emphasized the general principle that the internal discipline and grievance procedures must have, and be seen to have, genuinely remedial objectives. That is, they should emphasize the positive aspects of corrective action and encourage the use of other than punitive action to achieve better conduct and job performance by members. As well, remedial procedures are characterized by a capability for the quick identification of problems, their accurate analysis and a capability for self-corrective response.

A second principle, no less important than the first, was the Commission's desire to ensure more equitable treatment for members of the public and members of the Force than current procedures allow. It was recommended that members' rights be better protected.

A third principle the Commission adopted was one which sought to ensure that the Commissioner, senior management and individual members of the Force retain personal responsibility for the exercise of their authority. In making its recommendations, the Commission sought to ensure that new procedures would not impair the command function or disrupt the organization of the Force. While some recommendations were introduced whose effects would reorganize the authority and responsibilities of certain levels of command to avoid duplication, others were made to allow for an external review and analysis function. No attempt was made to change or disrupt the channels of accountability which currently exist within the Force and between the Force and the Government.

Finally, the Commission saw the need to provide for an authority independent of the Force who would serve the public as a visible agent of police accountability. To this end, the Commission recommended the establishment of an authority to be known as the Federal Police Ombudsman.

## THE CONCEPT OF THE FEDERAL POLICE OMBUDSMAN

The recommendation supported the principle that a Commissioner must retain the responsibility for the control and management of the Force. The Commission, however, recognized the need to reassure its members and members of the public that the Force is fairly and efficiently fulfilling its responsibility. The reviewing action of the Federal Police Ombudsman would serve as a visible guarantor of fairness and equity.

The Commission stressed that its recommendations were not based on widespread evidence of abuse or neglect but rather on a desire to foster continued confidence in a Force seen both within and outside Canada as a symbol of integrity, honesty and justice.

In recommending the appointment of a Federal Police Ombudsman, the Commission considered the size and geographic distribution of the Force, the multiplicity of its duties as federal, provincial and municipal police, as well as the nature and visibility of its contact with the public, and a need for the services of an ombudsman specializing in the affairs of the Force.

The Commission recommended that:

**1. An independent authority, to be known as the Federal Police Ombudsman, should be established by the Parliament of Canada.**

**2. A person should be appointed to the office of the Ombudsman by the Governor-in-Council on the address of the House of Commons.**

**3. The Ombudsman should be appointed for a fixed term.**

**4. The Ombudsman should have all the authority vested in a Commissioner appointed pursuant to the provisions of the Inquiries Act.**

**5. The Ombudsman should report to Parliament at least annually but should be authorized to report at any time and to publish any report, if he deems it to be in the public interest.**

## DISCIPLINE PROCEDURE

The Commission found fault with the discipline system and recommended a new system. The Commission acknowledged that the system in place had worthwhile objectives but was not sufficiently flexible to lead the Force into the 1980's.

A. The Commission recommended that:

**1. When disciplinary action is necessary, an approach which seeks to correct and educate a member should replace one that seeks to assign blame and impose punishment.**

**2. Counselling[1], cautioning and warnings should be abolished and an informal (non-recorded) oral admonition procedure and other non-punitive measures substituted in their stead.**

The Commission proposed provisions of discipline constituting "informal discipline". A member who feels that such discipline is unwarranted should be entitled to refuse it and seek a formal disciplinary hearing. In such cases, and upon conviction, the punishment meted out by the disciplinary tribunal would not exceed that available were the member to have chosen informal discipline. In addition, a member who

accepts informal discipline would have the right to grieve any sanction which he or she feels is unwarranted

Where formal procedures are concerned, and specifically where punishment is at issue, the Commission recommended that:

**3. A member under investigation for a criminal or other serious matter should be suspended with pay or assigned to other duties.**

**4. Major and minor service offences should be replaced by a code of ethics to be drafted by a panel composed of members selected from various ranks within the Force.**

**5. Penalties should not include imprisonment or incarceration.**

**6. An appeal could be lodged by either party to a disciplinary proceeding.**

Finally, the Commission recommended that a member's pension should not be subject to reduction for any reason. Regulations in force at the time permitted a reduction of up to one-third of a member's pension upon discharge from the Force for reasons of discipline.

B. The Commission recommended against a centralized discipline procedure in the hands of Officers at the disciplinary level or at National Headquarters.

To achieve a more remedial system of discipline, the Commission recommended that:

**7. The administration of the non-punitive options of informal discipline should be the responsibility of a member's commander, i.e. from Post Commanders to Commanding Officers.**

**8. A detachment commander should be authorized to administer the punitive options of informal discipline, i.e. loss of regular time off, reprimand or severe reprimand.**

**9. The Commanding Officer should be the convening authority for formal disciplinary proceedings.**

C. As a final major element of the new remedial discipline system, the Commission addressed the safeguarding of the rights of members who are subjected to discipline. In the opinion of the Commission, the discipline system with the greatest likelihood of success was one which earns the respect of those for whom it is administered. Essential to such a system are provisions which demonstrably recognize and protect the rights of members and ensure their continued confidence.

The Commission's approach involved many changes in disciplinary procedure and the involvement of the Federal Police Ombudsman as a review authority. Recommendations were made to the effect that:

**10. Where service investigations are concerned, a member should no longer be obliged to give a statement or answer questions put by a service investigator.**

**11. Current service court proceedings should be repealed and a more informal disciplinary tribunal instituted.**

**12. A member should have the right to be represented at disciplinary hearing by any person of his or her choice, including civilian legal counsel.**

**13. An appeal could be made to the Federal Police Ombudsman who would review the appeal on the record or, in his discretion, hear such evidence as he deems advisable.**

## GRIEVANCE PROCEDURE

The Commission expressed the view that the grievance procedure had too many military features, while at the same time noting the substantial evolution of the grievance system in the Canadian Armed Forces. The Commission recommended that before the formal procedures of grievance need be invoked, a number of informal avenues of complaint resolutions should be open to a member. He or she should be entitled to seek the services of an immediate supervisor or to request assistance from either a Staffing and Personnel Officer or Division Staff Relations Representative. The Commission endorsed the Force's continued preference for the informal resolution of grievances and expressed the belief that this practice should be encouraged and strengthened wherever possible.

Some members indicated to the Commission their belief that a member taking advantage of the formal grievance procedure did so at some risk to his or her career. Given the fact that the handling of a grievance is carried out in a manner which is insulated from the scrutiny of members, including the grievor, it is difficult to counteract such suspicions. In its study of grievance procedures being used in other organizations, the Commission was impressed with provisions set out in Queen's Regulations and Orders[2] which are intended to ensure that no member of the Armed Forces who lodges a grievance will be either penalized or suffer prejudice as a result. Further provisions assure that the identity of the grievor will be protected and that the subject matter of a grievance and its disposition will not appear in the grievor's personal file.

In general, the Commission recommended that the grievance procedures of the Force should contain the means of providing more thorough assurances to members than were available, that those employing these procedures would not be directly or indirectly penalized.

The Commission sought to assure members pursuing a grievance that respect for their linguistic heritage would be recognized as a matter of right. To that end, it recommended that provisions be modified so as to indicate that a member has a right to pursue a grievance in either official language.

The Commission expressed the belief that it is imperative that a grievor be given every opportunity to document and define a grievance. Since grievances are judged on the record, the Commission recommended that a grievor be granted access to all information relating to the grievance.

The Commission recognized that grievance procedures place no requirement on those ruling or making recommendations on a grievance to give reasons to justify such recommendations or decision. However, if a grievor is to understand decisions taken on a grievance and accept them in good faith, it is imperative that he or she be apprised of the reasons which led to the decisions taken. Therefore, the Commission recommended that:

**1. The grievor should be supplied with a copy of any recommendations or decision in respect to the grievance.**

**2. The grievor should be provided with written reasons for any decision or recommendations relating to the grievance.**

Since procedures applicable at the time provided for a final review of the disposition of grievances by the Commissioner of the Force, the Commission recommended that this important last step should be more specifically spelled out. To this end, the Commission made the following recommendation:

**3. In the event that a decision is made which is unfavourable to the grievor, he or she should be entitled, within 30 days from the date of receipt of the written reasons, to ask that the matter be reviewed by the Commissioner; and the grievor should be allowed to make representations in writing to show that the decision is not justified by the reasons.**

In formulating its changed procedures, the Force introduced Division Review Boards which, at the discretion of Commanding Officers of Divisions, may review grievances and make recommendations to those officers.

Recommendations were made which would entail the convening of a Board in any case where a Commanding Officer did not rule favourably on the grievor's behalf. As well, other recommendations would permit such Boards access to all information required and would allow a grievor to appear before a Board to tender evidence in support of a grievance.

Provisions effective at the time of reporting relating to the constituents of Division Review Boards required that a Commanding Officer appoint two officers, and that the third and final member be the Division Staff Relations Representative. The two officers were to be drawn from the administrative and operational branches respectively. The Commission's recommendations sought both to increase the pool of expertise available to Commanding Officers and to increase the confidence of members in the recommendations such Boards are required to make. Therefore, recommendations were made which would:

**4. Remove the Division Staff Relations Representative from service on such Boards.**

**5. Require that members of a Division elect a list of nominees from which the Commanding Officer would choose Board members for specific grievances.**

**6. Reverse the requirement that two officers and one non-commissioned officer serve on a Board.**

**7. Remove the requirement that two members of a Board be drawn respectively from the operational and administrative branches of the Force.**

The Commission found that the need for a grievance denied by a Commanding Officer to pass through three officers[3] at Headquarters before reaching the Commissioner of the Force was evidence of procedural duplication, and caused unnecessary delay in the processing of a member's grievance. Unlike the Commanding Officers and the Commissioner who have general responsibility for members under their command, these other officers are responsible for specific aspects of the Force. Further-

more, these officers are primarily concerned with administrative rather than operational matters. While the Commissioner of the Force is naturally at liberty to seek the advice of anyone in the Force before making a decision and could, as a matter of routine, forward a copy of that decision to the above-mentioned officers, the Commission recommended that:

**8. If it is not within the Commanding Officer's purview to rule on a grievance, it should be forwarded, together with the Division Review Board's recommendations, directly to the Commissioner for a decision.**

For substantially the same reasons as related in discipline procedure, the Commission's recommendations contemplated a role for the Federal Police Ombudsman in the grievance procedure. Specifically, the Ombudsman was to review grievances denied by the Commissioner and would make such recommendations as he saw fit to the Commissioner of the Force and, in an annual report, to Parliament. The Commission, therefore, recommended that:

**9. In those cases where the Commissioner has denied a grievance, the grievor may request the Federal Police Ombudsman to review the grievance.**

While regulations permit any complaint to be the subject matter of a grievance, members are often at a loss to determine whether their complaints are of a kind that would be considered legitimate by peers and superiors alike. The Commission stated it would be in the interest of the Force as well as the members to establish a process of assembling and disseminating, on a reasonably regular basis, an account of selected grievances and their disposition, and made recommendations to this effect.

While the Commission did not believe that the Ombudsman should be involved in a systematic review and analysis of grievances within the Force, it did feel that the Force itself should become more sensitive to the remedial potential arising out of grievances. Accordingly, the Commission recommended that:

**10. Consideration should be given by the Force to establishing a reporting and recording system for grievances similar to that recommended for public complaints.**

In assessing procedures, the Commission addressed two topics of importance, the matter of group grievances and the matter of grievances beyond the jurisdiction of the Commissioner. The Commission noted that frequently events occur which are thought to be unjust or injurious, the effect of which extends beyond the interest of an individual member. Provisions do not specifically contemplate that, where numerous persons have the same interest in one cause or matter, a single grievance may be advanced on behalf of or for all those directly concerned. To remedy this situation, the Commission recommended that:

**11. A group of members with a common cause or complaint should be allowed to have a single grievance lodged on behalf of the group.**

## MATTERS INCIDENTAL AND RELATING TO THE DISCIPLINE SYSTEM

The Commission dealt with a number of issues as incidental to discipline. These matters, the Commission stated, were related to discipline in a far more direct fashion than regulations or standing orders indicate. These include: administrative discharge, transfers, bilingualism, promotions, pensions, personal assessment, medical treatment, remote postings, certificates of discharge and native policing.

The text of the Commission's recommendations, together with its counterpart in the 1986 RCMP Act, is available on request by writing to the Executive Director, RCMP External Review Committee, P.O. Box 1159, Station "B", Ottawa, Ontario, K1P 5R2.

FOOTNOTES

1. While regulations explicitly state that counselling has no disciplinary connotation, it is regarded by many members as a form of discipline.

2. *Canadian Forces Administration Orders 19-32.*

3. Officer in Charge, Staff Relations Branch, the Director of Organization and Planning and the Deputy Commissioner, Administration.

# 2 GOVERNMENT INITIATIVES 1976-1986

The Report of the Commission was submitted to the Honourable Warren Allmand, Solicitor General of Canada, on January 16, 1976.

In August, 1976, on the direction of the Prime Minister, a group of Senior Officials, known as the Committee on the Concept of the Ombudsman, was established.

The terms of reference provided that the Committee was to:

(a) examine the concept of the Ombudsman in terms of the possible need for its application at the federal level of Government, bearing in mind

1) the role of Parliament and the individual Member of Parliament,
2) the concept of Ministerial responsibility,
3) existing or contemplated mechanisms for the protection of human rights and the investigation and disposition of complaints or grievances pertaining to administrative action or inaction, and
4) such other considerations as may appear to be relevant.

(b) define the issues involved and the factors to be considered in the resolution and to make recommendations in a form suitable for consideration by Cabinet.

On July 29, 1977, the Chairman of the Committee submitted its report to the Prime Minister. The Committee's main recommendation endorsed the concept of an Ombudsman; it then addressed aspects of an Ombudsman's jurisdiction, office operation and reporting requirements.

The Committee considered the question of whether the RCMP should be included as an organization that would come under the jurisdiction of the Ombudsman. While the Committee noted a special expertise on the part of the Ombudsman or his office would be necessary in considering police action, it concluded that there was no reason to exclude the RCMP from the jurisdiction of the Ombudsman.

On April 28, 1978, the Honourable Jean-Jacques Blais, Solicitor General of Canada, introduced Bill C-50 (an Act to amend the Royal Canadian Mounted Police Act) in the House of Commons.[1] The Bill received only first reading.

On November 16, 1978, the Bill was introduced again as Bill C-19 and once more received first reading before the 30th Parliament was dissolved.[2]

On June 22, 1981, the Honourable Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, introduced Bill C-69 during the first session of the 32nd Parliament.[3] The Bill again only received first reading; the session was terminated.

On January 30, 1984, the Honourable Pierre Bussières, on behalf of the Solicitor General of Canada, introduced Bill C-13 during the second session of the 32nd Parliament.[4] On

April 17, 1984, Senator Royce Frith (Deputy Leader of the Government) moved that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject matter of Bill C-13 in advance of the Bill coming before the Senate. The motion was passed.[5]

The Honourable Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, when introducing Bill C-13, before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, made the following comment:

"What is new that is being introduced at this time is an extraordinary review committee at the top where a matter, if serious enough, comes to the Commissioner and then goes to an external review committee; the Commissioner retains his responsibility for the management of the Force. That decision is his, but he may have to live with an external review committee that disagrees with him and goes public on the matter."[6]

The Committee considered Bill C-13 on five separate occasions between May 8, 1984, and June 13, 1984. The Bill however again died on the order paper when Parliament was dissolved.

On June 27, 1985, the Honourable Ray Hnatyshyn, on behalf of the Solicitor General of Canada, introduced Bill C-65 during the first session, 33rd Parliament.[7]

On September 11, 1985, the Honourable Perrin Beatty, Solicitor General of Canada, moved that Bill C-65 be read for the second time and referred to a Legislative Committee.[8]

The Legislative Committee on Bill C-65 considered the Bill on 11 occasions between September 24, 1985 and December 10, 1985.

On December 12, 1985, the Legislative Committee's report on Bill C-65 was presented to the House of Commons.[9]

The House considered Bill C-65 on February 5 and 6, 1986. It was read for the third time and passed, on division.[10]

On February 11, 1986, Bill C-65 was read for the first time in the Senate.[11] After debate the Bill received second reading and was referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.[12] The Committee considered the Bill on three occasions between February 25 and March 12, 1986. On March 13, the Bill was reported to the Senate without amendment.[13]

During the debates in the House of Commons, review by the Legislative Committee and consideration by the Senate, Bill C-65, now Statutes of Canada 1986, Chapter 11, received support from all parties.

In introducing the Bill on September 11, 1985, on second reading, the Honourable Perrin Beatty, Solicitor General of Canada, made the following comments that relate to the internal discipline and grievance procedures of the Bill:

"This Committee (External Review Committee), in an unprecedented way, will guarantee the rights of RCMP members themselves and will ensure to Parliament and to Canadians at large that individual members of the Force are dealt with fairly. This review authority will be external to the RCMP, independent of it, and will be able to look into certain grievance decisions, formal disci-

plinary sanctions and discharge and demotions."[14]; and

"I believe that such an external review committee is an invaluable mechanism for ensuring to the Commissioner an impartial review of all issues. Such a committee is extremely important because its proceedings and recommendations will be open to scrutiny."[15]

During second reading of Bill C-65, Mr. John Nunziata commented:

"Bill C-65 is an extremely important piece of legislation. I would like to indicate at the outset that the official opposition supports the Bill in principle."[16]

Mr. Svend J. Robinson, during his introductory remarks associated with second reading of Bill C-65 commented:

"I do want to note that the essential purpose of the Bill is one which we in this party welcome."[17]

Bill C-65 was read for the third time in the Senate on March 13, 1986. On March 26, Bill C-65 received Royal Assent.[18]

By proclamation dated December 18, 1986, Part II (Royal Canadian Mounted External Review Committee) and Part VI (Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission) were proclaimed in force.[19]

FOOTNOTES

1. *House of Commons Debates,* April 28, 1978, p. 4978

2. *House of Commons Debates,* November 16, 1978, p. 1189

3. *House of Commons Debates,* June 22, 1981, p. 10840.

4. *House of Commons Debates,* January 30, 1984, p. 881.

5. *Debates of the Senate,* April 17, 1984, p. 513.

6. Minutes of proceedings of the *Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs,* May 8, 1984, Issue 6:9.

7. *House of Commons Debates,* June 27, 1985, p. 6284.

8. *House of Commons Debates,* September 11, 1985, p. 6517.

9. *House of Commons Debates,* December 12, 1985, p. 9432.

10. *House of Commons Debates,* February 6, 1986, p. 10518.

11. *Debates of the Senate,* February 11, 1986, p. 1984.

12. *Debates of the Senate,* February 13, 1986, p. 2026.

13. *Debates of the Senate,* March 13, 1986, p. 2148.

14. *House of Commons Debates,* September 11, 1985, p. 6518.

15. *House of Commons Debates,* September 11, 1985, p. 6519.

16. *House of Commons Debates,* September 11, 1985, p. 6520.

17. *House of Commons Debates,* September 12, 1985, p. 6525.

18. *Debates of the Senate,* March 26, 1986, p. 2258.

19. SI/87-23, 1987 *Canada Gazette,* Part II, p. 355.

# 3 MANDATE

## GENERAL

The Royal Canadian Mounted Police Act (1986) established the External Review Committee. The mandate given to the Committee involves the review of certain types of grievances, discipline, discharge and demotion.

The Chairman is a full-time member of the Committee; the Act also provides for a Vice-Chairman and up to three members on a part-time basis. The Chairman is the Chief Executive Officer of the Committee and has supervision over and direction of the work and staff. He may delegate his powers, duties and functions to the Vice-Chairman except the power of delegation and the requirement of reporting to Parliament annually.

The Committee ensures an impartial view of all issues referred for review. It must discharge its functions and duties impartially and independently of any policy formulation of the Royal Canadian Mounted Police.

The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations of the Chairman or the Committee; however, if the Commissioner chooses not to follow such recommendations or findings, he must include in his final decision his reasons for not doing so.

The Committee has the authority to establish rules respecting its sittings, practices and procedures.

## GRIEVANCES

The Committee's mandate in relation to grievances and a member's ability to have his or her grievance reviewed by the Committee depends upon several factors:

(a) Although a member may grieve a decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force, if another *process for redress* exists under the Act, regulations or Commissioner's standing orders, the member will have no entitlement to have his or her case reviewed by the Committee;

(b) If a decision, act or omission is in relation to the *appointment* by the Commissioner *to a position*, as specified by the Governor-in-Council, "...that reports to the Commissioner either directly or through one other person", then no grievance will lie;

(c) The Governor-in-Council may, pursuant to the Act, prescribe certain *types* of grievances that are to be referred to the Committee;

(d) Even if the grievance is in relation to a *type* of grievance that the Governor-in-Council has specified may be forwarded to the Committee, the member grieving may request the Commissioner *not* refer the grievance. The Commissioner will then have to exercise his discretion whether to refer the grievance.

DUTIES AND FUNCTIONS OF THE CHAIRMAN When a grievance is referred to the Committee, it is first reviewed by the Chairman, who may indicate his agreement with the disposition of the grievance and submit the issue to the Commissioner for final decision, and informing the member of that fact. Alternatively the Chairman may indicate his disagreement and his reasons therefor, or he may decide to institute a hearing. If a hearing is ordered, the Chairman assigns a member or members to it and sends a notice in writing to the Commissioner and the member.

DUTIES AND FUNCTIONS OF THE COMMITTEE When the Chairman has decided to institute a hearing, the Committee will serve a notice in writing of the time and place of the hearing. The Committee's power includes the ability to summon witnesses, administer oaths, and receive relevant evidence.

Upon completion of a hearing, the Committee prepares a report setting out its findings and recommendations. This report is sent to the Commissioner and the parties.

## DISCIPLINE

A member of the Force may appeal a decision of an adjudication board to the Commissioner on any ground. Before the Commissioner considers the appeal, the Act requires that the matter be referred to the Committee. The member appealing may, however, request the Commissioner *not* to refer the appeal to the Committee. The Commissioner must then exercise his discretion and decide whether to refer the appeal to the Committee.

DUTIES AND FUNCTIONS OF THE CHAIRMAN AND THE COMMITTEE When the appeal on a decision of an adjudication board is referred to the Committee, the functions, duties and powers of the Chairman and the Committee are identical to those provided for with respect to grievances with such modifications as the circumstances require.

## DISCHARGE AND DEMOTION

A ground for discharge and demotion includes the repeated failure to perform duties in a manner fitted to the requirements of the position, notwithstanding that the member has been given reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the member's performance. A member may appeal a decision of a discharge and demotion board to the Commissioner of the Force on any ground. Before the Commissioner considers the appeal, the Act requires that he refer the matter to the Committee. The member appealing may request the Commissioner *not* to refer the appeal to the Committee. The Commissioner then has to exercise his discretion and decide whether to refer the appeal to the Committee.

DUTIES AND FUNCTIONS OF THE CHAIRMAN AND THE COMMITTEE When an appeal is launched against a decision of the discharge and demotion board, the functions, duties and powers of the Chairman and the Committee are identical to those provided for with respect to grievances with such modifications as the circumstances require.

## TRAVEL, LIVING EXPENSES, FEES AND ALLOWANCES

Travel and living expenses for a member of the Force, his counsel or representative appearing before the Committee may, at the discretion of the Committee, be reimbursed at the rate fixed by the Treasury Board.

Witnesses summoned to attend a proceeding before the Committee will be entitled, at the discretion of the Committee, to receive the fees and allowances as if summoned to attend before the Federal Court of Canada.

# 4 COMMITTEE'S ACTIVITIES

## GENERAL

The Chairman of the Committee was appointed on January 26, 1987 and assumed responsibility immediately.

Meetings were held with the Solicitor General of Canada, the Deputy Solicitor General, the Commissioner of the RCMP and others.

A thorough briefing on various aspects of management of the Force was made possible through the assistance of the Deputy Commissioner, Administration and his support staff. In addition, the proposed Regulations to be enacted in consequence of the amendments to the RCMP Act were outlined. The assistance provided was crucial at the initial stage of the Committee.

Steps were also taken to draft Rules of Practice and Procedure which would govern the business of the Committee, pursuant to Section 29 of the Royal Canadian Mounted Police Act. A draft set of Rules in two alternative formats was ready on March 13 and the proposed Rules were sent on March 17 to the Solicitor General of Canada, the Deputy Solicitor General, the Commissioner of the RCMP, the Divisional Representatives, the Senior Assistant Deputy Solicitor General, Police and Security Branch, and the Deputy Commissioner, Administration. The accompanying letter invited comments and stressed that the preliminary draft was circulated simultaneously to all addressees for that purpose. It is hoped that these Rules of Practice and Procedure will be the subject of considerable comments and debate which will enable the Committee to meet the needs of those with whom it deals.

## ACCOMMODATION

Public Works Canada was requested to allocate facilities which would include a hearing room, a secured file room, counsel/interview rooms and storage space.

Temporary space was allocated in the Journal Building, and the Committee is pursuing with Public Works Canada the issues of more permanent accommodation which would incorporate features and characteristics inherent to a Review Authority dealing with sensitive information.

## BUDGET

The Committee is seeking adequate personnel and financial resources to fulfill its mandate; to this effect, an operational budget is being prepared for approval by Treasury Board. A capital budget for accommodation is the subject of a separate submission.

## ADMINISTRATIVE SUPPORT SERVICES

Given the restricted budget and person-years allocation, the Committee does not propose to establish its own financial, personnel and administrative services. Instead it is intended to acquire such specialized services from outside sources. In this respect, preliminary negotiations have already taken place with other agencies with mandates compatible with the Committee's.

The perception of independence is essential to the Committee and in the process, hence it is its prime concern to achieve fiscal and administrative independence from organizations which might be viewed or perceived as having a conflict of interest by providing advice and services to both the Committee and the Force.

While seeking such an administrative support arrangement the Committee fully intends to protect the confidentiality and integrity of documents, files or similar information entrusted to it in the course of carrying out its mandate. This will be achieved by retaining such materials in a secured location on its premises. Likewise, any supporting documents received or issued as a result of the Committee's business will be retained in secured files on the Committee's premises, subject to the normal auditing practices under the Financial Administration Act and regulations.

# 5 PLANNING FOR THE FUTURE

## RELATED ACTIVITIES

The preliminary comments received with respect to the Rules of Practice and Procedure of the Committee are sufficiently favorable to suggest that a satisfactory balance has been achieved, both as to completeness and clarity. Issues which continue to be the subject of considerable comment by the general membership of the Force include the fees and allowances to be paid to witnesses appearing before the Committee; subsection 35(12) of the Act provides for reimbursement of travel and living expenses incurred by a member, counsel or representative appearing before the Committee. The subsection, in providing discretion in this regard, has stimulated discussion as to the exercise of such discretion. Obviously, jurisprudence will develop in due course and it is impossible, at this time, to state how such discretion will be exercised.

The preferred profiles of candidates for appointment to the positions of the Vice-Chairman and the three members were the subject of discussion with appropriate authorities, and it is anticipated that the Governor-in-Council will appoint those members in the not too distant future.

It is likewise anticipated that proclamation of other parts of the RCMP Act will take place in the near future; it is noted that substantive provisions dealing with grievances, discipline, discharge and demotion have yet to be proclaimed.

RCMP Regulations pursuant to subsection 33(4) of the Act have not been finalized and since these Regulations will, to a large extent, control the types of grievances which the Committee may review, these Regulations are of more than passing importance and interest to the Committee. It is the hope of the Committee that the Regulations will be both flexible and comprehensive and that members will have the freedom to avail themselves of the facilities offered by the Committee without undue restriction.

It is obvious that the Committee can be a source of support to the Commissioner and the Force; it may also foster trust in the decision-making process of the Force.

The Committee will be keenly aware of the parameters set out by members of both Houses who addressed the issues canvassed by the Commission of Inquiry relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police. The "watchman" role granted to the Committee with assessment and accountability to Parliament on an annual basis assures the independence necessary for the Committee to implement its mandate. The fact that the Committee does not have the power to reverse administrative deci-

sions, leaving to the Commissioner of the RCMP the full and unfettered right to take the final decision is the proper approach to ensure the full and effective command and control of the RCMP by its Commissioner.

The Committee will be guided by the philosophy that it does not seek to assign guilt or impose punishment, but rather to educate; for that purpose the decisions of the Committee will be made available to members of the Force on a regular basis.

While it is impossible to speculate on the number of matters which will come before the Committee, it is anticipated that the first few months of operation will be extremely active, challenging and stimulating.

Meetings have been planned with Provincial authorities and Police Commissions in various contract provinces; such meetings should be highly instructive to the Committee and will provide an opportunity for an exchange of views which is absolutely indispensable in a relationship which exists between the Provincial Attorneys General and those members of the Force in contract to provinces.

The Committee will, in the near future, brief all Commanding Officers of the Force and embark upon an information process which will clearly set out the authority of the Committee and its limitations.

## TRAINING FOR THE MEMBERS OF THE COMMITTEE

It is intended, once all members have been appointed, to provide in-depth analysis of the RCMP Act, as amended, as well as the RCMP Regulations and Commissioner's standing orders.

The members of the Committee must have a fundamental working knowledge of the RCMP Act. Extensive and substantial changes to the RCMP's grievance, discipline and discharge and demotion board proceedings were brought about by the amendments, and it is these areas that the Committee must be prepared to address.

The members will also be made familiar with the fundamental principles of administrative law which apply to a tribunal conducting hearings; in this regard, the members will be examining the Committee's Rules of Practice and Procedure.

## STAFFING OF PERSONNEL

Staffing action is proceeding; job descriptions are being prepared for classification, following which competitions will be held. The Committee hopes to have its primary officers appointed soon so that the Committee staff will be operational when the remaining provisions of Statutes of Canada, 1986, Chapter 11 are proclaimed.

## PREPARATION FOR HEARINGS

Draft Rules of Practice and Procedure have been prepared. The Rules are statutory instruments to which the provisions of the *Statutory Instruments Act* apply. The Committee's Rules will be registered and published in the Canada Gazette.

## PROVISION FOR COUNSEL

Initial consideration has been given to the retention of counsel at several locations across Canada in order that the Committee will have at its disposal professional legal assistance. These counsel would be in a position to assist the Committee during its formal hearings as well as in providing advice as and when required.

Once the selection of counsel has been completed, it is intended to conduct a training seminar on the RCMP Act, the Regulations, as well as the Rules of Practice and Procedure of the Committee.

## COMMUNICATION PLAN

It was necessary, at an early stage of the Committee's development, to have a communication plan. Since section 30 of the RCMP Act requires the Chairman to submit an Annual Report, the Report itself became the first priority of the overall plan.

It is the intent of the Committee to prepare a brochure to be distributed to all members of the Force. This brochure will outline the basic mandate of the Committee and provide other general information concerning the conduct of hearings and entitlement to witness fees and allowances, travel and living expenses for members, counsel and/or representatives appearing before the Committee hearings.

The Committee proposes to publish a circular which will summarize the Chairman's or Committee's findings and recommendations associated with the cases that are reviewed.

# 6 IMPLEMENTING THE MANDATE

*"... the lamp of scrutiny to otherwise dark places..."* (The Honourable Mr. Justice James Milvain)

Never in the history of the Force, with the exception of three Commissions of Inquiry (Wetmore, 1891, Marin, 1974, McDonald, 1977), has there been an institutional review on an ongoing basis of any activity of the Force, except at the ministerial level. While there were individual applications for relief to the Federal Court of Canada, members have never been given the opportunity to take a grievance, disciplinary action or other complaint outside the Force as a right and without taking substantial personal financial risk.

The creation of the Committee therefore provides a challenge and a risk to both the Force and the Committee. The challenge to the Force is to deal with the Committee with openness, sincerity and trust; the challenge to the Committee is to manage its affairs with a sense of justice, proportion and equity and to appreciate that the Royal Canadian Mounted Police has a long and proud history built on tradition, achievement and accomplishment.

On the other hand, in every institution, there exists the potential for human error when dealing with persons who, even when proceeding with the greatest degree of care, may find themselves in both unusual and demanding circumstances. Administrators each day are confronted by myriad problems, and decision-making is of necessity often made under pressure of time and business. The Committee, on the other hand, must provide in its review a second sober thought, keeping in mind all the ingredients essential to preserving and maintaining the integrity of the Force, while ensuring that morale and the welfare of the members will always be safeguarded.

The institution of independent review is by no means a novelty to North America, particularly with respect to large corporations in the United States. Corporate managers have quickly discovered that dealing with bad news in-house is far more rewarding than a public hearing of the same issues. IBM, for example, guarantees the right of any employee to appeal a supervisor's decision, without fear of retaliation; dozens of other major companies have instituted a formal "ombudsman" system in which a small group of persons operating outside the normal chain of command is permanently available to deal with employee grievances on a confidential basis. Usually, the person heading the group has direct access to the President or Chairman of the corporation, and the power to bring about changes in policies in response to grievances. Grievances can mirror the health of an organization, and no consultant report can duplicate the wealth of information a senior manager can garner from a thorough evaluation of grievances crossing his

desk. In recent interviews, more than one chief executive officer has indicated that the "ombudsman" is his own best friend, and that each investigation adds to management's knowledge of its operations. This kind of upward communication has replaced the traditional methods which were not adequate.

Each day, members of the Force deal with persons who are accused of criminal activities; the Courts impress upon these members the need to respect their human dignity, their rights under common law and the Charter of Rights and Freedoms; indeed the Courts will not turn a blind eye to those members who breach or violate an accused's rights, without regard to the crime of which that person may stand accused. It is therefore natural for a member who has committed an indiscretion or perceives an injustice in the Force which affects him or her to want to be treated with the same dignity, and understanding, and to have the same protection that the Courts enforce with respect to those who are alleged to have breached the law.

The Committee will always seek to mediate disputes, to be a conciliatory force and attempt to project an image of justice in its dealing with those governing the Force and the members; thus, the Committee will seek to achieve the confidence of both. The Committee will always ensure that its capacity to do justice is exercised, and to that end administrative support will be available to the Committee and will be separate from its adjudicative arm.

The Committee also proposes to embark upon a modest research program, seeking to learn more about current management problems of Police Forces both within and outside Canada. The absence of serious empirical research into the human aspect of policing makes this project a necessity. Such research should not preclude looking at management of large corporations, since management of a large corporation is not dissimilar to management of a large Police Force, despite the fact that the objectives may be different; both deal with the all important human element. To achieve this goal, appropriate financial support must be made available.

Included in the first research activities of the Committee will be transfer of single and married personnel, suspension with and without pay, transfer of members who are married to each other, and other related issues. Again, such research will depend on the financial resources being available to the Committee.

Research papers will be made available to stimulate discussion with respect to policy. Parliament, in its wisdom, has not given the Committee a role in the formulation of Force policy; unlike some Police Commissions which set and interpret policy, therefore, the Committee will not formulate, but merely interpret Force policies.

PREMIER

# RAPPORT ANNUEL

## 1986-1987

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN

DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Canada

*"Cela va donner aux agents de la GRC le droit de prendre un avocat et cela va leur accorder bien d'autres avantages sur le plan de leurs relations de travail avec la direction de la GRC."*

"Ce comité va garantir de façon sans précédent les droits des agents de la GRC eux-mêmes et assurer au Parlement et aux Canadiens en général que l'on traitera équitablement chacun des agents de cette force policière."

**"L'aspect le plus important des procédures proposées a trait au processus d'examen et plus particulièrement à la création d'un comité externe d'examen."**

*"L'élément le plus important des procédures proposées à l'égard des griefs, de la discipline et du licenciement a trait au processus d'appel et notamment à la création d'un comité externe d'examen."*

*"... le projet de loi consacrera les droits des membres de la GRC..."*

**"Ce comité garantit que l'agent en question sera traité avec équité, en plus de quoi il fera œuvre d'expert-conseil indépendant auprès du commissaire."**

*"... plusieurs des propositions contenues dans cette loi sont basées sur les recommandations faites par la Commission (Marin)..."*

"Les recommandations du rapport se caractérisent par des mesures de redressement visant à garantir le respect des droits des citoyens et des membres de la GRC."

"... il sera indépendant de la GRC ..."

*"Les membres de ce corps policier attendent depuis longtemps eux aussi une disposition comme celle du projet de loi C-65 qui traite des procédures internes concernant les griefs et la discipline."*

"... les membres auront le droit inaliénable
de soumettre au litige toutes les injustices
dont ils s'estimeront victimes."

*"Ce qu'il y a de mieux à propos de ce projet de loi, ... c'est qu'il incarne les meilleures idées de ceux qui gouvernent et de ceux qui servent."*

*"J'estime qu'un pareil comité externe d'examen est un moyen très précis de faire en sorte que le Commissaire ait un examen impartial de toutes le questions."*

"Le projet de loi reprend les thèmes essentiels du rapport Marin de façon originale et efficace."

(Observations formulées par des députés à la Chambre des communes.)

PREMIER

# RAPPORT ANNUEL

**1986-1987**

## COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN

DE LA
GENDARMERIE
ROYALE
DU CANADA

Canada

Premier Rapport annuel 1986-1987
Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Numéro de catalogue JS74-1/1987
ISBN 0-662-55227-X

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

le 12 juin 1987

L'honorable James Kelleher, C.P., c.r.
Solliciteur général du Canada
340 ouest, avenue Laurier
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A OP8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 30 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, je vous fais parvenir le Rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1986-1987 afin que vous puissiez le transmettre au Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération respectueuse.

Le Président,

René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

# TABLE DES MATIÈRES


## Préface

PARTIE I

**Historique (1974-1976)**

Les principes du changement ..... 1
L'ombudsman de la police fédérale ..... 2
Procédure de discipline interne ..... 2
Procédure de règlement des griefs ..... 4
Questions connexes et incidentes au système disciplinaire ..... 7

PARTIE II

**Initiatives gouvernementales 1976-1986** ..... 9

PARTIE III

**Mandat**

Généralités ..... 13
Griefs ..... 13
Discipline ..... 14
Renvoi et rétrogradation ..... 14
Frais de déplacement et de séjour, honoraires et allocations ..... 15

PARTIE IV

**Activités du Comité**

Généralités ..... 17
Locaux ..... 17
Budget ..... 17
Services de soutien administratif ..... 18

PARTIE V

Perspectives d'avenir

Activités connexes ..... 19
Formation des membres du Comité ..... 20
Dotation ..... 21
Préparation en vue des audiences ..... 21
Conseillers juridiques ..... 21
Plan de communications ..... 21

PARTIE VI

Exécution du mandat ..... 23

# PRÉFACE

Le défi de faire rapport au Parlement est de taille lorsqu'il s'agit de présenter les activités d'un organisme existant depuis seulement quelques mois. Il est cependant opportun, dans de telles circonstances, de saisir cette occasion unique pour retracer les différentes étapes ayant conduit à la création du Comité externe d'examen et à la modification de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

En 1974 était créée la Commission d'enquête sur le plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada. La documentation relative au rapport de la Commission, aux débats sur le concept de l'ombudsman, aux initiatives gouvernementales des années 1976 à 1986 et aux fonctions et pouvoirs du Comité est exposée dans le présent rapport pour le bénéfice du lecteur. La présentation de ce contexte historique pourra, sans nul doute, favoriser la compréhension de la Loi.

Des objections peuvent être soulevées quant à la nécessité de faire paraître un premier rapport annuel pour véhiculer de tels renseignements, mais par contre l'élaboration des différentes étapes ayant conduit à la Loi de 1986 est un objectif louable et appréciable pour ceux ou celles qui auront à se présenter devant le Comité et pour d'autres qui souhaitent comprendre non seulement l'historique de sa constitution, mais aussi les raisons pour lesquelles le Comité s'est vu accorder certains pouvoirs spécifiques.

Une reconnaissance particulière doit être exprimée au personnel pour son dévouement et sa compétence.

# 1 HISTORIQUE (1974-1976)

Le 6 juin 1974 était créée la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada sous la présidence du juge René J. Marin.

La Commission a rencontré en privé les procureurs généraux de toutes les provinces pour discuter de questions relatives au mandat de la Commission. Celle-ci a organisé des audiences publiques et à huis clos partout au Canada; elle a reçu des mémoires officiels et tenu des discussions avec ou sans caractère officiel avec des membres de la Gendarmerie aux quatre coins du Canada. Elle a fondé ses conclusions sur des renseignements recueillis et des travaux de recherche effectués au Canada et à l'étranger.

## LES PRINCIPES DU CHANGEMENT

La Commission a été guidée par certains principes généraux; elle a fait ressortir dans son rapport que la discipline interne et la procédure de règlement des griefs doivent tendre, et donner l'impression de tendre, à une action véritablement réparatrice. On qualifie ainsi les procédures qui mettent l'accent sur les aspects positifs des mesures correctives et encouragent le recours à des mesures autres que punitives pour amener les membres à s'amender et à donner un meilleur rendement. En outre, ces procédures se caractérisent par le fait qu'elles permettent de cerner rapidement les problèmes, de les analyser avec précision et de rendre possible une action auto-corrective.

Un deuxième principe, non moins important que le premier, était le souhait de la Commission d'assurer un traitement plus équitable des citoyens et des membres de la Gendarmerie que ne le permettaient les procédures. Il a été recommandé d'étendre la protection accordée aux droits des membres.

Le troisième principe adopté par la Commission avait pour objet de faire en sorte que le Commissaire, les cadres supérieurs et chacun des membres de la Gendarmerie assument une responsabilité personnelle dans l'exercice de leurs pouvoirs. En faisant ses recommandations, la Commission s'efforçait d'éviter que les nouvelles procédures suppriment ou réduisent la fonction de commandement ou perturbent l'organisation de la Gendarmerie. Tandis que certaines recommandations visaient à une nouvelle répartition des responsabilités à certains échelons de commandement afin d'éviter le double emploi, d'autres avaient pour objet de mettre en place un mécanisme d'examen et d'analyse externe, mais il n'était pas question de modifier plus ou moins profondément la filière hiérarchique actuelle au sein de la Gendarmerie, ni les rapports entre celle-ci et le gouvernement.

Enfin, la Commission a estimé nécessaire l'instauration d'un orga-

nisme indépendant de la Gendarmerie qui serait chargé de surveiller au nom du public la façon dont la police rend compte de ses actes. A cette fin elle a recommandé la nomination d'une personne appelée ombudsman de la police fédérale.

## L'OMBUDSMAN DE LA POLICE FÉDÉRALE

La recommandation s'appuie sur le principe que le Commissaire devrait demeurer responsable de la direction et de la gestion de la Gendarmerie; elle reconnaissait toutefois la nécessité de démontrer à la population et aux membres de la Gendarmerie que celle-ci s'acquitte effectivement et équitablement de sa tâche. Par sa fonction de révision, l'ombudsman en serait au vu et au su de tout le monde le garant.

La Commission a fait valoir que ses recommandations n'étaient pas fondées sur de nombreux cas d'abus ou de négligence, mais plutôt sur la volonté de favoriser le maintien de la confiance dans la Gendarmerie, vue au Canada et à l'étranger comme un symbole d'intégrité, d'honnêteté et de justice.

En recommandant la création du poste d'ombudsman de la police fédérale, la Commission a tenu compte de l'importance et de la distribution géographique de la Gendarmerie, de la multiplicité de ses fonctions à titre de police fédérale, provinciale et municipale, ainsi que de la nature particulière de ses relations avec le public et de la nécessité d'avoir recours aux services d'un ombudsman spécialisé dans ce domaine.

La Commission a recommandé ce qui suit:

**1. Qu'un organisme indépendant ayant comme appellation «ombudsman de la police fédérale» soit nommé par le Parlement du Canada.**

**2. Qu'une personne soit nommée au poste d'ombudsman par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la Chambre des communes.**

**3. Que l'ombudsman soit nommé pour une période déterminée.**

**4. Que l'ombudsman ait les mêmes pouvoirs qu'un commissaire nommé conformément aux dispositions de la Loi sur les enquêtes.**

**5. Que l'ombudsman fasse rapport au Parlement au moins une fois par année; de plus, qu'il soit autorisé à faire rapport à n'importe quel moment et à publier tout rapport qu'il juge être d'intérêt public.**

## PROCÉDURE DE DISCIPLINE INTERNE

La Commission a trouvé à redire au système disciplinaire de la Gendarmerie et a recommandé l'adoption de nouvelles règles. Elle a reconnu que le système en place avait des objectifs valables, mais n'était pas assez souple pour être utile à la Gendarmerie dans les années 80.

A. La Commission a formulé les recommandations suivantes:

**1. Lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, qu'une solution qui vise à corriger et à former le membre soit préférée à une solution qui vise à imputer un blâme et à infliger une punition.**

**2. Que les conseils[1], les avertissements et les semonces soient**

**abrogés et remplacés par la remontrance verbale officieuse (non consignée par écrit) et d'autres mesures non punitives.**

La Commission a proposé des dispositions revêtant le caractère d'une «discipline officieuse». Un membre qui estime qu'une mesure de ce genre prise contre lui est injustifiée peut s'y opposer et demander à être soumis aux procédures disciplinaires officielles. S'il est alors reconnu coupable, la punition imposée par le tribunal disciplinaire ne devrait pas être plus sévère que celle dont le membre aurait été passible s'il avait accepté la mesure officieuse. En outre, dans ce dernier cas, celui qui s'estime injustement traité a le droit de recourir à la procédure de règlement des griefs.

En ce qui concerne les procédures officielles et, en particulier, l'imposition de sanctions, la Commission a fait les recommandations suivantes:

**3. Que, dans l'éventualité d'une enquête criminelle ou d'une enquête de service de nature grave, le membre impliqué soit suspendu avec solde ou affecté à d'autres tâches.**

**4. Que les infractions majeures et mineures ressortissant au service soient remplacées par un code d'éthique rédigé par un comité composé de membres choisis à divers échelons de la Gendarmerie.**

**5. Que les sanctions ne comprennent ni l'emprisonnement ni l'incarcération.**

**6. Qu'une décision puisse être portée en appel par l'une ou l'autre des parties en présence.**

Enfin, la Commission a recommandé de ne réduire sous aucun prétexte la pension de retraite. Les règlements en vigueur à l'époque permettaient d'enlever à un membre jusqu'à un tiers de sa pension en cas de licenciement disciplinaire.

B. La Commission s'est prononcée contre un système disciplinaire centralisé au niveau des officiers chargés de la discipline ou au quartier général.

En vue de la mise sur pied d'un système axé sur l'action réparatrice, la Commission a formulé les recommandations suivantes:

**7. Que les commandants, depuis les commandants de poste jusqu'aux officiers commandants, assument la responsabilité du recours aux options non punitives.**

**8. Que le commandant de détachement soit autorisé à imposer les mesures punitives relevant de la discipline officieuse, c'est-à-dire perte de congé, réprimande ou réprimande stricte.**

**9. Que l'officier commandant soit responsable de la convocation d'un procès disciplinaire officiel.**

C. Enfin, la Commission a abordé ce qui constitue le dernier élément important du nouveau système, à savoir la protection des droits des membres qui font l'objet de mesures disciplinaires. Selon la Commission, le système disciplinaire le plus susceptible d'atteindre son but est celui qui, par ses dispositions et ses procédures, s'attire le respect de ceux à qui il s'applique. Dans un tel système, il est essentiel de trouver des dispositions qui reconnaissent et protègent manifestement les droits des membres et leur inspirent confiance.

En cherchant à apporter une solution, la Commission a proposé de nombreuses modifications en matière de procédures disciplinaires ainsi que

la participation de l'ombudsman de la police fédérale, doté de pouvoirs de révision. Elle a fait les recommandations suivantes:

**10. Qu'un membre ne soit plus tenu, au cours d'une enquête de service, de faire une déclaration ni de répondre aux questions qui lui sont posées par l'enquêteur.**

**11. Que le «tribunal de service» soit abrogé et remplacé par un tribunal disciplinaire officieux.**

**12. Qu'un membre ait le droit d'être représenté, à son audition disciplinaire, par une personne de son choix, y compris un avocat civil.**

**13. Qu'une décision puisse être portée en appel auprès de l'ombudsman de la police fédérale, qui pourra alors se fonder sur l'étude du dossier ou, à son gré, entendre les témoignages qu'il juge appropriés.**

## PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

La Commission a exprimé l'avis que le système de règlement des griefs comportait trop d'aspects militaires, mais a fait observer, à ce propos, l'évolution considérable qu'a connu le système employé dans les Forces armées canadiennes. La Commission a recommandé l'utilisation d'un certain nombre de moyens officieux de règlement des plaintes avant le recours à la procédure officielle. Un membre peut d'abord s'adresser au superviseur immédiat ou demander l'aide d'un officier de la Dotation en personnel et du Personnel ou du représentant divisionnaire des Relations de travail. La Commission s'est réjouie de voir la Gendarmerie continuer de donner la préférence au règlement à l'amiable des griefs et a exprimé l'opinion que cette pratique devrait être encouragée et favorisée dans toute la mesure du possible.

Devant la Commission, certains membres se sont dits convaincus que le recours au grief officiel entraînait certains risques pour la carrière du membre qui s'en prévaut. Étant donné que les membres, y compris ceux qui présentent un grief, n'ont pas droit de regard sur le règlement des griefs, il est difficile de dissiper de tels soupçons. La Commission, qui a procédé à l'étude d'autres régimes, a été favorablement impressionnée par les dispositions des Ordonnances et règlements royaux[2] qui ont pour objet de faire en sorte qu'un membre des Forces armées canadiennes qui dépose un grief ne soit pas puni et n'en subisse aucun préjudice. Les Ordonnances et règlements prévoient en outre que l'identité du membre qui présente un grief doit être tenue secrète et que ni l'objet du grief ni la façon dont il a été réglé ne peuvent figurer dans son dossier personnel.

En général, la Commission a recommandé que la procédure de règlement des griefs de la Gendarmerie contienne plus de garanties pour que les membres qui déposent un grief sachent qu'ils n'auront pas à en souffrir directement ou indirectement.

La Commission a cherché à garantir aux membres le respect de leur héritage linguistique, auquel ils ont droit. À cette fin, elle a recommandé que les dispositions soient modifiées de façon à indiquer que le membre qui présente un grief a le droit de le faire valoir dans l'une ou l'autre des langues officielles.

La Commission a exprimé l'opinion qu'il faut faire le nécessaire pour que le membre qui présente un grief ait l'occasion de documenter et de définir son grief. Étant donné que les décisions sont prises d'après les dossiers, la Commission a recommandé qu'il ait accès à toute l'information nécessaire.

La Commission a reconnu que la procédure de règlement des griefs n'oblige aucunement ceux qui prennent des décisions ou font des recommandations relativement à un grief à les justifier. Pourtant, si l'on veut que les membres qui présentent un grief comprennent les décisions et les acceptent de bonne foi, il importe qu'ils en connaissent les raisons. C'est pourquoi elle a recommandé:

**1. Que le membre qui présente un grief reçoive une copie de toute recommandation et décision relatives au grief.**

**2. Que les motifs de toute décision ou recommandation intéressant un grief soient fournis par écrit au membre qui présente le grief.**

Étant donné que la procédure en vigueur à l'époque prévoyait que le Commissaire était l'autorité de dernière instance au sein de la Gendarmerie dans la procédure des griefs, la Commission a recommandé de définir de façon plus précise cette dernière phase. Elle a donc recommandé ce qui suit:

**3. Que le membre qui présente un grief, en cas de décision défavorable prise à son endroit, puisse demander, dans les 30 jours de réception d'un avis écrit exposant les motifs de la décision, que l'affaire soit revue par le Commissaire et qu'il lui soit permis de présenter un plaidoyer par écrit tendant à établir que la décision n'est pas justifiée par les motifs invoqués.**

Lorsqu'elle a formulé sa nouvelle procédure, la Gendarmerie a institué les comités divisionnaires de révision chargés, à la discrétion des officiers commandants des divisions, d'examiner les griefs et de faire des recommandations à ces officiers.

Parmi les recommandations, citons celle qui veut que soit constitué un comité divisionnaire de révision chaque fois qu'un officier commandant n'a pas statué en faveur du membre qui présente un grief. Il est également recommandé de donner à ces comités accès à toute l'information dont ils ont besoin et de permettre au membre de se présenter devant un comité pour fournir des preuves à l'appui de son grief.

La procédure en vigueur à l'époque du rapport exigeait que deux des membres de chaque comité divisionnaire de révision soient nommés par le commandant divisionnaire et qu'un troisième et dernier membre soit le représentant divisionnaire des Relations de travail. Les deux officiers devaient être respectivement choisis dans les services administratifs et opérationnels. En faisant ses recommandations, la Commission a cherché à la fois à élargir l'éventail des personnes compétentes parmi lesquelles les officiers commandants peuvent choisir les membres du comité et à accroître la confiance à l'égard des recommandations de ces comités. C'est pourquoi elle a fait des recommandations visant à:

**4. Faire en sorte que le représentant divisionnaire des Relations de travail ne siège pas au comité divisionnaire de révision.**

**5. Exiger que les membres d'une division élisent les candidats figurant sur une liste d'après laquelle l'officier commandant choisit les membres des comités chargés d'examiner tel ou tel grief.**

**6. Intervertir les proportions d'officiers et de membres non brevetés appelés à siéger à un comité.**

**7. Éliminer la disposition exigeant que deux des membres soient respectivement choisis dans les services administratifs et opérationnels de la Gendarmerie.**

La Commission a constaté que le fait qu'un grief rejeté par l'officier commandant d'une division doive passer par trois officiers[3] du quartier général avant d'atteindre finalement le Commissaire de la Gendarmerie constitue un exemple de chevauchement administratif et entraîne des retards inutiles dans le traitement du grief d'un membre. Contrairement aux officiers commandants et au Commissaire qui ont la responsabilité générale des membres sous leurs ordres, les autres officiers dont nous venons de parler sont chargés d'aspects particuliers de l'activité de la Gendarmerie. De plus, ils s'occupent essentiellement de questions administratives plutôt qu'opérationnelles. Le Commissaire pourrait, bien entendu, prendre avant de rendre une décision, les avis qui lui paraissent nécessaires auprès de qui bon lui semble dans la Gendarmerie et communiquer automatiquement, à titre d'information, le texte de la décision aux officiers précités; à cet égard, la Commission a recommandé:

**8. Que l'officier commandant qui n'a pas compétence pour statuer sur un grief le communique directement au Commissaire pour décision, en y joignant la recommandation du comité divisionnaire de révision.**

Pour les mêmes raisons que celles qui sont évoquées en matière de procédures disciplinaires, la Commission a envisagé de confier un rôle dans le règlement des griefs à l'ombudsman de la police fédérale. Plus précisément, l'ombudsman devrait examiner les griefs rejetés par le Commissaire et faire les recommandations qui lui paraîtraient souhaitables et qu'il pourrait ajouter au rapport annuel au Parlement. En conséquence, la Commission a recommandé:

**9. Que le plaignant ait la faculté de demander à l'ombudsman de la police fédérale d'examiner son grief lorsque le Commissaire a rejeté celui-ci.**

Bien que, d'après les règlements, toute plainte puisse faire l'objet d'un grief, les membres se demandent souvent si leurs sujets de plaintes peuvent être considérés comme légitimes par leurs collègues et leurs supérieurs. D'après la Commission, il serait dans l'intérêt de la Gendarmerie et de ses membres d'établir un processus permettant de préparer et de diffuser régulièrement, dans les limites du raisonnable, un compte rendu de cas choisis et des décisions prises, et elle a fait des recommandations à cette fin.

La Commission ne croyait pas à la nécessité de la participation de l'ombudsman à l'examen et à l'analyse systématiques des griefs, mais elle estimait, à l'occasion de cette révision, que la Gendarmerie devrait être amenée à s'améliorer elle-même,

à partir de la solution des cas qui font l'objet des griefs. En conséquence, elle a recommandé:

**10. Qu'on envisage la création d'un mode de préparation et de conservation des griefs, analogue à celui que la Commission a recommandé pour les plaintes du public.**

Dans son évaluation de la procédure, la Commission a abordé deux sujets importants, celui des griefs collectifs et celui des griefs pour lesquels le Commissaire n'a pas compétence. Elle a constaté qu'il se produit fréquemment des événements qui paraissent injustes ou préjudiciables et dont les effets vont au-delà des intérêts d'un membre en particulier. Lorsque plusieurs personnes ont un même sujet de plainte, les règlements ne prévoient pas expressément la possibilité qu'un grief soit formulé au nom ou à l'avantage de toutes les personnes intéressées. Pour remédier à cette situation, la Commission a recommandé:

**11. Qu'un groupe de membres ayant un motif commun de revendication ait, au nom du groupe, la faculté de formuler un grief collectif.**

## QUESTIONS CONNEXES ET INCIDENTES AU SYSTÈME DISCIPLINAIRE

Au cours de son enquête la Commission a abordé un certain nombre de questions incidentes qui, selon elle, ressortissent à la discipline de façon beaucoup plus directe que ne le laissent entendre les règlements et les ordonnances permanentes. Les voici: licenciements administratifs, mutations, bilinguisme, promotions, retraites, évaluation du personnel, traitement médical, affectations éloignées, certificats de licenciement et maintien de l'ordre chez les autochtones.

Une liste des recommandations de la Commission et des articles correspondants de la Loi sur la GRC (1986) est disponible sur demande en écrivant au Directeur exécutif, Comité externe d'examen de la GRC, C.P. 1159, succursale «B», Ottawa (Ontario) K1P 5R2.

NOTES

1. Bien que les règlements disent explicitement que les conseils n'ont pas de connotation disciplinaire, ceux-ci sont considérés par beaucoup de membres comme une forme de discipline.

2. Arrêtés administratifs des Forces canadiennes 19-32.

3. Officier responsable de la direction des Relations de travail, directeur de l'Organisation et de la Planification et commissaire adjoint (Administration).

# 2 INITIATIVES GOUVERNEMENTALES 1976-1986

Le Rapport de la Commission a été présenté à l'honorable Warren Allmand, alors Solliciteur général du Canada, le 16 janvier 1976.

En août 1976, à la demande du Premier ministre, un groupe de cadres supérieurs qui formaient le Comité du concept de l'ombudsman a été établi.

En vertu de son mandat, le Comité devait s'acquitter des fonctions suivantes:

a) examiner le concept de l'ombudsman pour voir s'il devrait être appliqué au sein du gouvernement fédéral, et ce, en tenant compte:

1) du rôle du Parlement et de chaque député,
2) du concept de la responsabilité ministérielle,
3) des mécanismes existants ou prévus pour la protection des droits de la personne, les procédures d'enquêtes à l'égard des plaintes ou griefs portant sur une action ou omission de l'administration et les méthodes de règlement de ces plaintes et de ces griefs, et
4) d'autres facteurs pertinents s'il y a lieu.

b) préciser les questions soulevées et les facteurs à considérer pour les résoudre et faire des recommandations qui pourront être examinées par le Cabinet.

Le 29 juillet 1977, le président du Comité a présenté son rapport au Premier ministre. Le Comité recommandait principalement d'appuyer le concept d'un ombudsman. Le rapport portait aussi sur les pouvoirs de l'ombudsman, le fonctionnement de son bureau et les exigences en matière de rapports.

Le Comité s'est demandé si la GRC devrait être un des organismes assujettis à la compétence de l'ombudsman. Le Comité a constaté que l'ombudsman devrait posséder des compétences spéciales pour pouvoir juger des actions de la police, mais il n'a trouvé aucune raison d'exclure la GRC de la compétence de l'ombudsman.

Le 28 avril 1978, l'honorable Jean-Jacques Blais, alors Solliciteur général du Canada, a présenté le Projet de loi C-50 (Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada) à la Chambre des communes.[1] Le Projet de loi a passé l'étape de la première lecture.

Le 16 novembre 1978, le Projet de loi C-19 (Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada) a été déposé une fois de plus, et n'a passé que l'étape de la première lecture, la Chambre ayant été dissoute.[2]

Le 22 juin 1981, l'honorable Bob Kaplan, alors Solliciteur général du Canada, a déposé le Projet de loi C-69 au cours de la première session de la 32e législature.[3] Et une fois encore, le Projet de loi n'a passé que l'étape de

la première lecture, la session ayant pris fin.

Le 30 janvier 1984, l'honorable Pierre Bussières, au nom du Solliciteur général du Canada, a déposé le Projet de loi C-13 au cours de la deuxième session de la 32e législature.[4] Le 17 avril 1984, le sénateur Royce Frith (leader suppléant du gouvernement) a présenté une motion au Sénat pour permettre au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles d'examiner l'objet du Projet de loi C-13 avant qu'il ne soit présenté au Sénat. La motion a été adoptée.[5]

L'honorable Bob Kaplan, alors Solliciteur général du Canada, a présenté le Projet de loi C-13 devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en déclarant ce qui suit:

«Nous créons ainsi un nouveau comité de révision extraordinaire au sommet qui sera saisi de toute question jugée sérieuse. Celle-ci sera d'abord soumise au Commissaire pour ensuite être transmise au Comité externe d'examen. Le Commissaire demeure responsable de la gestion de la Gendarmerie. C'est à lui que revient cette décision, mais il devra peut-être faire face à un Comité externe d'examen qui ne sera pas d'accord avec lui et qui l'exprime publiquement.»[6]

Le Comité a étudié le Projet de loi C-13 à cinq reprises entre le 8 mai et le 13 juin 1984. Cependant, le Projet de loi est une fois de plus resté en plan au Feuilleton au moment de la dissolution du Parlement.

Le 27 juin 1985, l'honorable Ray Hnatyshyn, au nom du Solliciteur général du Canada, a présenté le Projet de loi C-65 au cours de la première session de la 33e législature.[7]

Le 11 septembre 1985, l'honorable Perrin Beatty, alors Solliciteur général du Canada, a présenté le Projet de loi C-65 en deuxième lecture et l'a renvoyé à un Comité législatif.[8]

Le Comité législatif sur le Projet de loi C-65 a examiné le Projet de loi en question à onze occasions entre le 24 septembre et le 10 décembre.

Le 12 décembre 1985, le rapport dudit Comité sur le Projet de loi C-65 a été présenté à la Chambre des communes.[9]

La Chambre a étudié le Projet de loi C-65 les 5 et 6 février 1986. Il est passé en troisième lecture et il a été adopté à la majorité.[10]

Le 11 février 1986, le Sénat a pris connaissance pour la première fois du Projet de loi C-65.[11] Après avoir été débattu, le Projet de loi est passé à l'étape de la deuxième lecture et a été transmis au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.[12] Ce Comité a étudié le Projet de loi à trois occasions entre le 25 février et le 12 mars 1986. Le 13 mars le Projet de loi a été renvoyé au Sénat sans modification.[13]

Au cours des débats de la Chambre des communes et de l'examen par le Comité législatif et par le Sénat, le Projet de loi C-65, qui fait maintenant partie des Statuts du Canada, 1986, chapitre 11, a reçu l'appui de toutes les parties.

Lorsqu'il a présenté le Projet de loi le 11 septembre 1985 pour l'étape de la deuxième lecture, l'honorable Perrin Beatty, alors Solliciteur général du Canada, a dit ce qui suit concer-

nant les dispositions du Projet de loi relatives à la discipline et à la procédure de grief:

«Ce Comité (le Comite externe d'examen) va garantir de façon sans précédent les droits des agents de la GRC eux-mêmes et assurer au Parlement et aux Canadiens en général que l'on traitera équitablement chacun des agents de cette force policière. Cet organisme d'examen sera extérieur à la GRC et indépendant de celle-ci et pourra examiner certains règlements de griefs, des sanctions disciplinaires officielles, de même que les licenciements et les rétrogradations.»[14]; et

«J'estime qu'un pareil Comité externe d'examen est un moyen très précieux de faire en sorte que le Commissaire ait un examen impartial de toutes les questions. Il est extrêmement important, parce que ses travaux et ses recommandations pourront être scrutés.»[15]

Au cours de la deuxième lecture du Projet de loi C-65, M. John Nunziata a fait l'observation suivante:

«Le projet de loi C-65 est une mesure des plus importantes. Je signale d'emblée que l'opposition officielle en appuie le principe.»[16]

M. Svend J. Robinson, dans ses remarques formulées au cours de la deuxième lecture, a déclaré ce qui suit:

«Toutefois, je tiens à signaler que nous, de notre parti, approuvons l'objet primordial de ce projet de loi.»[17]

Le Projet de loi C-65 est passé à l'étape de la troisième lecture au Sénat le 13 mars 1986. Le 26 mars, il recevait la sanction royale.[18]

Le 18 décembre 1986, la Partie II (Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada) et la Partie VI (Commission d'enquête sur les plaintes du public de la Gendarmerie royale du Canada) sont entrées en vigueur par proclamation.[19]

NOTES

1. *Débats de la Chambre des communes,* 18 avril 1987, p. 4978

2. *Débats de la Chambre des communes,* 16 novembre 1978, p. 1189.

3. *Débats de la Chambre des communes,* 22 juin 1981, p 10840

4. *Débats de la Chambre des communes,* 30 janvier 1984, p. 881

5. *Débats du Sénat,* 17 avril, 1984, p. 513

6. *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles,* 8 mai 1984, fascicule 6:9

7. *Débats de la Chambre des communes,* 27 juin 1985, p. 6284

8. *Débats de la Chambre des communes,* 11 septembre 1985, p. 6517

9. *Débats de la Chambre des communes,* 12 décembre 1985, p. 9432

10. *Débats de la Chambre des communes,* 6 février 1986, p. 10518

11. *Débats du Sénat,* 11 février 1986, p. 1984

12. *Débats du Sénat,* 13 février 1986, p. 2026

13. *Débats du Sénat,* 13 mars 1986, p. 2148

14. *Débats de la Chambre des communes,* 11 septembre 1985, p 6518

15. *Débats de la Chambre des communes,* 11 septembre 1985, p. 6519

16. *Débats de la Chambre des communes,* 11 septembre 1985, p. 6520

17. *Débats de la Chambre des communes,* 12 septembre, 1985, p. 6525

18. *Débats du Sénat,* 26 mars 1986, p. 2258

19. TR/87-23 *Gazette du Canada* 1987, Partie II, p. 355

# 3 MANDAT

## GÉNÉRALITÉS

Le Comité externe d'examen de la GRC a été créé en vertu de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Son mandat prévoit qu'il doit examiner certains types de griefs, les mesures disciplinaires, les cas de licenciement et de rétrogradation.

Le président est un membre à plein temps du Comité. Aux termes de la Loi, le Comité est composé également d'un vice-président et d'au plus trois membres à temps partiel. Le président assure la direction du Comité et contrôle la gestion de son personnel. Il peut déléguer ses pouvoirs et ses fonctions au vice-président à l'exception de son pouvoir de délégation et de son obligation de présenter au Parlement son rapport annuel.

Le Comité permet de veiller à ce que toutes les questions soumises à l'examen soient considérées de façon objective, et en cela il représente un instrument précieux. Il doit exercer ses fonctions de façon impartiale et n'est pas assujetti aux politiques de la Gendarmerie royale du Canada.

Le Commissaire de la GRC n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations du Comité ou de son président, mais s'il choisit de s'en écarter, il doit motiver son choix dans sa décision. Le Comité peut établir des règles applicables à la tenue de ses séances, à ses pratiques et à ses procédures.

## GRIEFS

Plusieurs facteurs peuvent restreindre le pouvoir du comité d'examiner des griefs et la faculté pour un membre de la GRC de soumettre son grief au Comité:

a) même si un membre peut présenter un grief en raison d'une décision, d'un acte ou d'une omission liés à la gestion des affaires de la GRC, il ne pourra soumettre son cas au Comité s'il existe une autre *procédure de redressement* prévue par la Loi, ses règlements ou les ordres permanents du Commissaire;

b) si la décision, l'acte ou l'omission est liée à la *nomination*, par le Commissaire, d'une personne *à un poste* déterminé par le gouverneur en conseil et «...dont le titulaire relève du Commissaire directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne», aucun grief ne peut être présenté;

c) le gouverneur en conseil peut, conformément à la Loi, prescrire les *catégories* de griefs qui doivent faire l'objet d'un renvoi devant le Comité;

d) même si le grief entre dans la *catégorie* prescrite par le gouverneur en conseil et peut être renvoyé devant le Comité, le membre qui s'estime lésé peut demander au Commissaire de *ne pas* le renvoyer devant le Comité. Le Commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter.

**FONCTIONS DU PRÉSIDENT** Lorsqu'un grief est renvoyé devant le Comité externe d'examen, il est d'abord examiné par le président qui peut manifester son accord sur la décision et soumettre la question au Commissaire pour qu'il rende la décision finale; il informe le membre de sa décision. Le président peut aussi être en désaccord sur la décision et en communiquer les motifs ou il peut décider d'ordonner la tenue d'une audience. Dans ce dernier cas, le président désigne le ou les membres qui tiendront l'audience et en informe par écrit le Commissaire et le membre.

**FONCTIONS DU COMITÉ** Lorsque le président a ordonné la tenue d'une audience, le comité signifie aux parties un avis écrit du moment et du lieu où se tiendra l'audience. Le Comité peut convoquer des témoins, faire prêter serment et recevoir les éléments de preuve pertinents.

À la conclusion de l'audience, le Comité établit un rapport exposant ses conclusions et recommandations. Ce rapport est transmis au Commissaire et aux parties.

## DISCIPLINE

Un membre de la GRC peut, pour quelque motif que ce soit, en appeler d'une décision d'un comité d'arbitrage devant le Commissaire. Avant d'étudier l'appel, le Commissaire doit, comme le prescrit la Loi, le renvoyer devant le Comité. Le membre qui a fait appel peut cependant demander au Commissaire de *ne pas* renvoyer l'appel devant le Comité. Le Commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter.

**FONCTIONS DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN ET DE SON PRÉSIDENT** Lorsque l'appel d'une décision d'un comité d'arbitrage est renvoyé devant le Comité, les fonctions et pouvoirs du Comité et de son président sont les mêmes que ceux prévus aux fins des griefs compte tenu des adaptations de circonstance.

## RENVOI ET RÉTROGRADATION

Un membre de la GRC peut être renvoyé ou rétrogradé pour le motif qu'il a omis, à plusieurs reprises, d'exercer de façon satisfaisante ses fonctions en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance qui lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender. Un membre peut, pour quelque motif que ce soit, en appeler d'une décision de la commission de licenciement et de rétrogradation devant le Commissaire. Avant d'étudier l'appel, le Commissaire est tenu par la Loi de le renvoyer devant le Comité. Le membre qui a fait appel peut demander au Commissaire de *ne pas* renvoyer l'appel devant le Comité. Le Commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter.

**FONCTIONS DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN ET DE SON PRÉSIDENT** Aux fins de l'appel d'une décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation, les fonctions et pouvoirs du Comité externe d'examen et de son président sont les mêmes que ceux prévus aux fins des griefs, compte tenu des adaptations de circonstance.

## FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DE SÉJOUR, HONORAIRES ET ALLOCATIONS

Les frais de déplacement et de séjour d'un membre de la GRC, de son avocat ou de son représentant qui comparaît devant le Comité peuvent, selon l'appréciation du Comité, lui être remboursés au taux fixé par le Conseil du Trésor.

Les témoins cités à comparaître devant le Comité ont droit, selon l'appréciation du Comité, aux honoraires et allocations accordés aux témoins cités à comparaître devant la Cour fédérale du Canada.

# 4 ACTIVITÉS DU COMITÉ

## GÉNÉRALITÉS

Le président du Comité a été nommé le 26 janvier 1987 et est entré en fonctions immédiatement.

Des rencontres ont eu lieu avec le Solliciteur général du Canada, le sous-solliciteur général, le Commissaire de la GRC et d'autres personnes.

Grâce à l'aide du sous-commissaire à l'Administration générale et son personnel de soutien, il a été possible d'examiner en profondeur les divers aspects de la gestion de la Gendarmerie. On a également rédigé un projet de Règlement proposé en conséquence des modifications apportées à la Loi sur la GRC. À ce stade initial, l'aide fournie s'est avérée cruciale.

Des mesures ont été prises pour que soient élaborées des Règles de pratique et de procédure régissant les affaires du Comité, conformément à l'article 29 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Une ébauche des Règles, présentée sous deux formes différentes, était prête le 13 mars et a été envoyée le 17 mars au Solliciteur général du Canada, au sous-solliciteur général, au Commissaire de la GRC, aux représentants divisionnaires, au premier sous-solliciteur général adjoint à la Direction de la police et de la sécurité et au sous-commissaire à l'Administration générale. Dans la lettre d'accompagnement, les destinataires étaient invités à faire des observations et il était souligné que la première ébauche était diffusée à tout le monde simultanément dans ce but. On espère que les observations seront nombreuses et que les Règles feront l'objet de beaucoup de discussion, ce qui aidera le Comité à répondre aux attentes de ses interlocuteurs.

## LOCAUX

Travaux publics Canada a demandé d'attribuer au Comité des locaux distincts comportant une salle d'audience, une chambre forte pour les dossiers, des salles pour les avocats ou les entrevues et de l'espace pour l'entreposage.

Des locaux temporaires ont été attribués au Comité dans l'édifice Journal et le Comité continue à presser Travaux publics Canada de lui fournir des locaux permanents possédant les caractéristiques propres à un organisme d'examen appelé à étudier des renseignements de nature délicate.

## BUDGET

Le Comité tente d'obtenir des ressources humaines et financières suffisantes pour réaliser san mandat ; à cet effet, un budget d'exploitation sera soumis à l'assentiment du Conseil du Trésor. Le budget des investissements pour les locaux fera l'objet d'une présentation distincte.

## SERVICES DE SOUTIEN ADMINISTRATIF

Étant donné le peu d'années-personnes et le faible budget qui lui sont accordés, le Comité ne propose pas d'établir ses propres services financiers, administratifs ou du personnel. Il a plutôt l'intention d'obtenir ces services spécialisés à l'extérieur. À cet égard, des négociations préliminaires ont été amorcées avec des organismes dont les mandats sont compatibles avec le sien.

Il est essentiel que le Comité soit perçu comme autonome. Il cherche d'abord et avant tout à être indépendant financièrement et administrativement d'organismes qui pourraient être considérés comme étant en conflit d'intérêt avec lui du fait qu'ils fournissent des conseils et des services au Comité et à la Gendarmerie.

Même s'il cherche à prendre de telles dispositions sur le plan administratif, le Comité entend bien veiller à l'aspect confidentiel des documents, des dossiers ou des renseignements qui lui sont confiés dans le cadre de son mandat. Il y parviendra en conservant ces documents dans un lieu sûr situé dans ses locaux. De même, tout document reçu ou délivré dans le cadre des affaires du Comité sera conservé dans des dossiers protégés, dans les locaux du Comité, et pourra faire l'objet des procédures de vérification normales prévues dans la Loi sur l'administration financière et ses règlements.

# 5 PERSPECTIVES D'AVENIR

## ACTIVITÉS CONNEXES

Les observations préliminaires reçues à propos des Règles de pratique et de procédure du Comité semblent indiquer qu'elles sont claires et complètes et qu'un équilibre satisfaisant a été établi à cet égard. Les nombreuses observations provenant des membres de la Gendarmerie concernent notamment les honoraires et allocations à verser aux témoins cités à comparaître devant le Comité. Le paragraphe 35(12) de la Loi prévoit le remboursement des frais de déplacement et de séjour engagés par un membre, un avocat ou un représentant qui comparaît devant le Comité. En accordant un certain pouvoir discrétionnaire à cet égard, le paragraphe a ouvert le débat sur la manière dont ce pouvoir sera exercé. Avec le temps, une jurisprudence s'établira et il est impossible, à l'heure actuelle, de savoir comment ce pouvoir sera exercé.

Le Comité a discuté avec les autorités compétentes des qualités souhaitables chez les candidats au poste de vice-président et à ceux des trois membres, et il s'attend à ce que le gouverneur en conseil procède aux nominations dans un avenir assez rapproché.

Le Comité prévoit également que la proclamation des autres parties de la Loi sur la GRC sera faite bientôt: les dispositions de fond relatives aux griefs, à la discipline, aux licenciements et rétrogradations n'ont pas encore été proclamées.

Le Règlement visé au paragraphe 33(4) de la Loi n'est pas encore prêt et étant donné que ce règlement déterminera, dans une large mesure, les catégories de griefs pouvant être examinés par le Comité, celui-ci y accorde beaucoup d'importance. Le Comité espère que le Règlement sera souple et complet et que les membres pourront librement et pleinement se prévaloir des possibilités offertes par le Comité.

Il est évident que le Comité peut être une source d'appui pour le Commissaire et la Gendarmerie; il pourrait également accroître la confiance qu'ont les membres dans le processus de décision de la Gendarmerie.

Le Comité gardera à l'esprit en tout temps les paramètres établis par les membres des deux chambres qui se sont penchés sur les questions signalées par la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada. Le rôle de «gardien» confié au Comité, ainsi que l'évaluation annuelle dont il fait l'objet et l'obligation de rendre compte au Parlement, lui donne l'autonomie nécessaire pour remplir son mandat. Le fait que le Comité n'a pas le pouvoir d'annuler les décisions administratives et laisse au Commissaire de la GRC le pouvoir absolu de prendre la décision finale constitue la meilleure façon d'assurer que le Commissaire conserve toute son autorité sur la GRC.

Le Comité aura pour principe qu'il ne cherche pas à trouver des coupables ou à punir, mais plutôt à éduquer; c'est pourquoi les décisions du Comité seront communiquées régulièrement aux membres de la Gendarmerie.

Bien qu'il soit impossible de prédire combien de cas seront soumis à l'examen du Comité, on s'attend à ce que durant les premiers mois, l'activité soit intense, pleine de défis et stimulante.

Des rencontres ont été prévues avec les autorités provinciales et les commissions de police dans diverses provinces où la GRC assure des services à contrat. Ces réunions devraient être très instructives pour le Comité et permettront aux participants d'échanger leurs vues, échange absolument indispensable étant donné le lien qui existe entre les procureurs généraux provinciaux et les membres de la Gendarmerie assurant les services à contrat.

Bientôt, le Comité tiendra des séances d'information pour tous les agents divisionnaires de la Gendarmerie et lancera une campagne d'information visant à faire connaître les pouvoirs du Comité et les restrictions auxquelles il est soumis.

## FORMATION DES MEMBRES DU COMITÉ

Le Comité a l'intention de fournir aux membres, une fois qu'ils auront tous été nommés, une analyse approfondie de la nouvelle version de la Loi sur la GRC, ainsi que du règlement de la GRC et des Ordres permanents du Commissaire.

Il faut que les membres du Comité possèdent une bonne connaissance de base de la Loi sur la GRC. À la suite des modifications apportées à la Loi, d'importants changements ont été apportés aux procédures relatives aux griefs et à la discipline et à la façon de procéder de la Commission de licenciement et de rétrogradation, domaines dans lesquels le Comité doit être prêt à intervenir.

Le Comité donnera également aux membres une introduction aux principes de base du droit administratif s'appliquant dans le cadre de la tenue d'audiences par un tribunal. À cet égard, les membres examineront les Règles de pratique et de procédure du Comité.

## DOTATION

Les mesures de dotation ont été prises; le Comité met actuellement la dernière main aux descriptions de fonctions en vue de la classification et, ensuite, les concours auront lieu. Le Comité espère que les agents principaux seront nommés bientôt afin que le personnel du Comité soit en fonction lorsque les dispositions du chapitre 11 des statuts du Canada de 1986 seront proclamées.

## PRÉPARATION EN VUE DES AUDIENCES

Une ébauche des Règles de pratique et de procédure a été élaborée. Ces Règles sont des textes réglementaires auxquels s'appliquent les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires. Elles seront enregistrées et publiées dans la Gazette du Canada.

## CONSEILLERS JURIDIQUES

Le Comité a envisagé de retenir les services de conseillers juridiques à divers endroits au Canada afin de pouvoir faire appel à eux au besoin. Ces conseillers juridiques pourront venir en aide au Comité durant ses audiences et lui fournir des conseils selon le besoin.

Le Comité a l'intention d'organiser un atelier de formation pour ces conseillers une fois qu'ils auront été choisis. L'atelier portera sur la Loi sur la GRC, ainsi que sur le Règlement et les Règles de pratique et de procédure du Comité.

## PLAN DE COMMUNICATIONS

Dès le début, le Comité a dû établir un plan de communications. Étant donné que l'article 30 de la Loi sur la GRC exige que le Président présente un rapport annuel, la priorité a été accordée à l'élaboration de celui-ci.

Le Comité a l'intention d'élaborer une brochure qui sera diffusée à tous les membres de la Gendarmerie. Cette brochure donnera un aperçu des principaux aspects du mandat du Comité et renfermera de l'information générale à propos de la tenue des audiences et des honoraires et allocations auxquels les témoins ont droit et les frais de déplacement et de séjour que les membres, les avocats ou les représentants qui comparaissent devant le Comité peuvent demander.

Le Comité envisage de publier une circulaire dans laquelle seront résumées les conclusions et les recommandations formulées par le président ou le Comité à l'issue des examens des cas.

# 6 EXÉCUTION DU MANDAT

*"... un faisceau de lumière sur les questions laissées dans l'ombre"*
(le juge James Milvain)

Jamais dans l'histoire de la Gendarmerie, à l'exception de trois commissions d'enquête (Wetmore, 1891, Marin, 1974, McDonald, 1977) et des enquêtes menées par le Ministère, n'y a-t-il eu de groupe établi de façon permanente pour examiner l'une ou l'autre des activités de la Gendarmerie. Même si des membres ont présenté des demandes de réparation à la Cour fédérale du Canada, ils n'ont jamais eu de plein droit la possibilité de porter devant un organisme externe un grief, une plainte ou une sanction disciplinaire sans risquer une perte financière considérable.

C'est pourquoi la création du Comité représente un défi et un risque tant pour la Gendarmerie que pour le Comité. Pour la Gendarmerie, le défi consiste à faire preuve envers le Comité de franchise, de sincérité et de confiance; pour le Comité, il consiste à appliquer son mandat avec justice, précaution et équité tout en se rappelant que la GRC peut s'enorgueillir, depuis fort longtemps, d'une réputation reposant sur la tradition, le travail et le succès. Par contre, dans toute institution où des personnes sont appelées à travailler dans des circonstances inhabituelles ou difficiles, l'erreur humaine est toujours possible, même si ces personnes sont extrêmement prudentes. Les administrateurs doivent quotidiennement résoudre d'innombrables problèmes et, souvent, prendre des décisions à la hâte. Il est important que le Comité prenne ses décisions de manière réfléchie et tienne compte de tous les éléments permettant de garantir l'intégrité de la Gendarmerie tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au moral et au bien-être des membres.

La mise sur pied d'un organisme autonome d'examen n'est pas nouvelle en Amérique du Nord, particulièrement s'il s'agit de grandes sociétés et de quelques forces de police aux États-Unis. Les gestionnaires de celles-ci ont rapidement compris qu'il est de loin préférable de régler les problèmes soi-même que de les exposer au grand jour. IBM, par exemple, garantit à ses employés le droit de faire appel de la décision d'un surveillant sans avoir à craindre des représailles; des douzaines d'autres sociétés importantes ont mis sur pied un groupe d'arbitrage officiel constitué de quelques personnes ne faisant pas partie de la hiérarchie normale et disponibles en tout temps pour s'occuper des griefs des employés en toute confiance. Habituellement, la personne à la tête du groupe a directement accès au président de la société et a le pouvoir de changer les politiques en conséquence des griefs. Les griefs peuvent refléter l'état de l'organisme et aucun rapport d'experts-conseils ne peut fournir la masse de renseignements qu'un cadre supérieur peut obtenir en examinant soigneusement les griefs qui lui sont soumis. Au cours d'inter-

views récentes, plusieurs agents administratifs principaux ont expliqué que le groupe d'arbitrage est leur meilleur conseiller et que chaque enquête éclaire davantage la direction sur les opérations. Cette communication vers le haut a remplacé les méthodes traditionnelles qui n'étaient pas adéquates.

Chaque jour, les membres de la Gendarmerie ont affaire à des personnes qui sont accusées d'activités criminelles; les tribunaux soulignent la nécessité de respecter ces personnes et les droits que leur reconnaissent la loi et la Charte des droits et libertés. En effet, les tribunaux ne pardonnent pas lorsqu'un membre commet une erreur et enfreint les droits de l'accusé, quel que soit le crime dont on l'accuse. Il est par conséquent naturel qu'un membre qui a commis une indiscrétion ou qui se sent lésé veuille être traité avec le même respect et la même compréhension et bénéficier de la même protection que celle exigée par les tribunaux pour les personnes accusées d'avoir enfreint la Loi.

Le Comité cherchera toujours à se poser en médiateur, à devenir instrument de conciliation et à refléter la justice dans ses rapports avec la direction et les membres de la Gendarmerie; il cherchera donc à gagner la confiance de chacun. Le Comité veillera en tout temps à ce que la justice puisse être exercée et à cette fin, bénéficiera de l'appui d'un personnel de soutien séparé de sa fonction d'arbitre.

Le Comité se propose également d'établir un programme de recherche modeste qui lui permettrait d'en apprendre davantage sur les problèmes de gestion existant actuellement au sein des forces de police au pays et à l'étranger. Ce programme ne devrait pas empêcher d'examiner la gestion des grandes sociétés, étant donné que celle-ci ressemble à la gestion d'un grand corps policier, même si les objectifs sont différents: dans ces deux cas, l'élément humain est très important. Mais, pour mettre sur pied ce programme, qui est essentiel puisqu'on n'a jamais sérieusement examiné l'aspect humain de la prestation des services de police, il faut des fonds.

Les premières activités de recherche du Comité porteront sur des questions telles la mutation des employés célibataires et mariés, la suspension avec et sans paye, la mutation de conjoints qui sont tous deux des membres. Bien entendu, l'importance de la recherche dépendra des ressources financières dont disposera le Comité. Des documents de recherche seront produits afin d'encourager la discussion sur les politiques. Le Parlement a eu la sagesse de ne pas donner au Comité le pouvoir de participer à la formulation des politiques de la Gendarmerie; contrairement à certaines commissions de police qui établissent et interprètent les politiques, le Comité interprétera simplement les politiques de la Gendarmerie, sans les formuler.